

**CAPACITAÇÃO,  
EFICIÊNCIA E  
ABORDAGENS  
REGULATÓRIAS  
CONTEMPORÂNEAS NO  
SETOR ENERGÉTICO  
BRASILEIRO:  
AS EXPERIÊNCIAS DA  
ANEEL E DA ANP**

José Claudio Linhares Pires\*

\*Economista do Convênio BNDES/Pnud (jclau@bndes.gov.br).

O autor agradece os comentários de  
Armando Castelar Pinheiro, Maurício Serrão Piccinini,  
Fabio Giambiagi e Carmem Alveal a uma versão preliminar deste ensaio,  
apresentado na conferência *Challenges and Opportunities Facing  
the Brazilian Energy Sector*, do Centre for Brazilian Studies,  
University of Oxford, em 6 de dezembro de 1999.

---

## **Sumário**

1. Introdução . . . . .	3
2. As Agências Reguladoras de Energia Elétrica e Petróleo . . . . .	4
2.1. A Importância das Agências Reguladoras . . . . .	4
2.2. As Agências Reguladoras no Brasil: Os Casos da Aneel e da ANP . .	6
3. O Novo Modelo e os Instrumentos Regulatórios . . . . .	10
3.1. Promoção da Entrada . . . . .	10
3.2. Regulação da Concorrência . . . . .	13
3.3. Definição das Tarifas. . . . .	15
3.4. Monitoramento dos Contratos de Concessão. . . . .	17
4. Perspectivas . . . . .	18
5. Considerações Finais . . . . .	20
Referências Bibliográficas . . . . .	21

---

## **1. Introdução**

Os anos 90 foram marcados por importantes transformações na forma de funcionamento do setor energético brasileiro. Assim como todos os setores de infra-estrutura, a responsabilidade dos investimentos em energia era atribuída ao Estado, seja por motivos de cunho estratégico ou de ordem econômica. A partir da década de 80, a exaustão do modelo de substituição de importações, a crise fiscal e a conseqüente incapacidade do Estado no sentido de proporcionar os recursos necessários à provisão de insumos e serviços geraram importantes modificações nos diversos setores da economia brasileira. Em razão dos impasses de ordem política e da ausência de consenso social a respeito da melhor alternativa para superar a crise vivida pelo modelo de crescimento econômico, o país experimentou, ao longo dos anos 80, o que se convencionou chamar de “década perdida”.

Nos anos 90, as iniciativas de governo voltaram-se para a promoção de um novo modelo de funcionamento da economia. Aproveitando-se do surto favorável de recursos de capitais externos, as políticas econômicas removeram as barreiras ao comércio e aos investimentos externos e, aliadas a um plano de estabilização de preços bem-sucedido, iniciaram a reforma dos setores de infra-estrutura, num contexto de turbulência financeira internacional e de necessidade permanente de resolução de problemas estruturais, tais como a dívida pública.

As reformas do setor energético brasileiro, assim como dos demais setores de infra-estrutura, contêm múltiplos objetivos, dentre os quais a redução da dívida pública, a criação de estruturas competitivas quando for possível e o repasse à iniciativa privada da responsabilidade pelos investimentos na expansão da capacidade produtiva. Em conseqüência, impunha-se a necessidade de constituir novos marcos regulatórios e, o que representou uma inovação institucional histórica no Brasil, criar agências reguladoras, que passariam a ser a forma de atuação descentralizada do Estado nesses setores.

Apesar dessas orientações gerais, o ritmo das reformas tem sido diferenciado nos diversos segmentos, refletindo, dentre outras coisas, as distintas avaliações estratégicas acerca do papel desempenhado pela energia elétrica e pelo petróleo no contexto internacional e os diferentes grupos de interesse que atuam em cada um desses setores.

Este artigo propõe-se a fazer uma breve reflexão comparativa sobre as características das reformas do setor de energia no Brasil e, ao mesmo tempo, discutir os seus principais desafios. Para isso, está organizado em quatro seções, além desta rápida introdução. A segunda seção apresenta as características das agências reguladoras, marco crucial para o novo modelo. A

---

terceira seção destaca os principais instrumentos regulatórios para a obtenção dos objetivos definidos para a missão regulatória. A quarta seção discute perspectivas. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

## **2. As Agências Reguladoras de Energia Elétrica e Petróleo**

### **2.1. A Importância das Agências Reguladoras**

Tendo em vista os novos desafios regulatórios em um contexto de questionamento dos monopólios naturais, de privatização e de progressiva introdução da competição, a configuração de agências reguladoras independentes passa a ter papel decisivo para o sucesso das políticas de reestruturação dos setores de infra-estrutura.

O termo “independência” é aqui utilizado no seu sentido correlato de “autonomia”. A importância dessa consideração deve-se ao fato de que, pela tradicional teoria da organização do Estado – através da classificação dos órgãos públicos –, somente são considerados órgãos independentes os que, originários da Constituição, representam os Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário. Ao contrário da independência desses órgãos, que é total, só encontrando restrições no controle que um Poder exerce sobre o outro, a independência que se deseja para as agências reguladoras está circunscrita à autonomia técnica e operacional concernente ao exercício de sua competência regulatória.<sup>1</sup> Assim, após a definição, pelo Executivo, das políticas de fiscalização, incentivo e planejamento, aprovadas, mediante lei, pelo Legislativo, caberá ao órgão regulador a implementação prática das diretrizes adotadas na área de sua competência. A autonomia da agência nessa atuação traduz-se na delegação normativa atinente a questões técnicas e na discricionariedade,<sup>2</sup> também *técnica*, de suas decisões.

---

1 Segundo Moreira Neto (1999, p. 82), “a independência, oriunda do poder normativo das agências reguladoras, enquadra-se como uma variedade de delegação normativa outorgada à agência, denominada pela doutrina do Direito Administrativo como ‘deslegalização’, ou seja, ‘preencher a necessidade de uma normatividade essencialmente técnica com um mínimo de influência político-administrativa do Estado’.” De fato, segundo Souto (1999, p. 132), conforme será discutido mais adiante, “a independência se dá em função do respaldo político da nomeação aprovada pelo Poder Legislativo, pelo mandato fixo dos dirigentes e pelo fluxo natural dos recursos para custeio, arrecadados junto aos atores fiscalizados.” Por fim, segundo Mannheimer (1998), “a premissa básica para a própria existência e aceitação de um órgão regulador é a sua independência.” Vale registrar desde já que, no caso do Brasil, as agências reguladoras possuem a natureza jurídica de autarquia especial, caracterizando-as, assim, como agências independentes (ou autônomas).

2 O poder discricionário da administração pública refere-se à relativa margem de liberdade que o administrador possui para tomar determinadas decisões de acordo com a conveniência e oportunidade da medida. No entanto, essa flexibilidade decisória está subordinada – assim como os demais atos da administração pública – ao princípio da legalidade.

---

Um primeiro aspecto é a definição clara dos objetivos de sua missão regulatória, os quais, para que possa haver uma efetiva responsabilização em relação aos resultados, não podem ser demasiadamente vagos ou amplos, sendo imprescindível a delimitação de responsabilidades [Majone (1999)].

Essa independência é necessária porque, com o aumento da complexidade da indústria e da entrada da iniciativa privada, as ações da agência deverão ser pautadas com base nas especificidades setoriais, resistentes às influências de grupos de pressão e afastadas das implicações macroeconômicas. Isso possibilita, entre outras coisas, dois efeitos importantes: reduz os riscos dos investidores – reticentes em negociar com o poder concedente em razão das incertezas inerentes às relações com o Estado –, realçando a importância de marcos regulatórios claros e estáveis, com regras e atribuições bem definidas; e reúne os pressupostos básicos para o efetivo cumprimento da missão regulatória na promoção da eficiência econômica e do bem-estar social.

O primeiro pressuposto da autonomia decisória refere-se ao critério de escolha de seus gestores, que deve ser pautado na notória capacidade e especialização técnica, para reduzir ao máximo as assimetrias de informação pró-produtores e os riscos de captura sempre presentes nas atividades regulatórias, trazendo, em consequência, legitimidade social à ação regulatória. Segundo Majone (1999, p. 19), as demandas administrativas de regulação do serviço público são melhor atendidas por organizações flexíveis e altamente especializadas que gozem de autonomia considerável no processo de tomada de decisões, em que conhecimentos e experiência específicos e reputação sejam a chave para maior eficácia.

O segundo pressuposto é a garantia de estabilidade durante o mandato de seus gestores – só afastada nos casos previstos em lei –, cujo procedimento para investidura deverá ser submetido à apreciação do Legislativo. Desse modo, protegidos do risco de demissões imotivadas, os dirigentes das agências estarão imunes a pressões dos eventuais governos sobre a forma de encaminhamento de políticas voltadas para a implementação das diretrizes gerais da missão regulatória. Adicionalmente, o cumprimento dessa missão não sofrerá solução de continuidade em função de alternâncias de governo.

O terceiro pressuposto é a independência financeira e gerencial da agência – o que só é possível caso suas receitas sejam compostas por recursos orçamentários próprios, provenientes, em geral, da outorga de concessões e de taxas cobradas pela fiscalização das atividades das firmas reguladas –, municiando-se, assim, de pessoal e material necessários à implementação eficaz da missão regulatória.

---

O último pressuposto é a efetiva autoridade das decisões da agência na mediação e no arbitramento de eventuais conflitos entre consumidores, empresas e governo nas áreas de sua competência, sem correr riscos de questionamentos junto a outras instâncias dos poderes constituídos, salvo por manifesta ilegalidade.

Adicionalmente, a transparência é fundamental para garantir a legitimidade social da atuação independente da agência. Nesse sentido, a autarquia deve assegurar, por meio de estruturas estatutárias e mecanismos práticos, a maior quantidade possível de canais de comunicação com os consumidores e seus órgãos de representação, de forma a obter uma visão pluralista e equilibrada dos pontos de vista específicos dos grupos de interesse. Para auxiliar nessa tarefa, a agência deve utilizar a prática de elaboração de consultas públicas, mediante audiências prévias às tomadas de decisões, com a publicação de documentos preliminares para a apreciação dos interessados. Um aspecto decisivo para melhorar a transparência e a responsabilização das agências é estabelecer a obrigatoriedade de formulação, pelos reguladores, das razões para as suas decisões e de respostas a todas as ponderações realizadas nas audiências públicas anteriores à tomada de decisões. Outros aspectos de controle social desejáveis são a obrigatoriedade de aprovação de balanços anuais das atividades da agência pelo Legislativo e a adoção de processos de auditoria para que haja controle social sobre a agência.

Por fim, para maior eficácia regulatória, é recomendável a cooperação entre os diferentes órgãos reguladores, setoriais ou não, no sentido da adoção de procedimentos, abordagens e ritos processuais similares, em especial no que diz respeito à defesa da concorrência, às ações antitruste e à defesa do consumidor. Nesse sentido, particularmente, é desejável que a agência reguladora, em seu setor específico, tenha poderes para acessar as informações necessárias às adequadas investigações sobre eventuais casos de comportamento anticompetitivo e de negligência na qualidade do serviço prestado pelas concessionárias.

## **2.2. As Agências Reguladoras no Brasil: Os Casos da Aneel e da ANP**

No Brasil, a constituição de agências reguladoras representa um marco em sua tradição regulatória, tendo em vista a tradição de regulação implícita das empresas de infra-estrutura, seja pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), seja pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), órgãos subordinados ao Ministério das Minas e Energia. Nessa configuração tradicional, as políticas setoriais estavam diretamente subordinadas ao Poder Executivo, o que implicava a busca de objetivos muitas vezes contraditórios, tais como microeconômicos (eficiência produtiva), macroeconômicos (controle da

---

inflação e do déficit público) e sociais (universalização dos serviços).

Deve-se acrescentar que, durante o período de predomínio estatal, não foi exercida qualquer forma efetiva de regulação social sobre as empresas. A razão disso é o natural desinteresse do Estado em se autofiscalizar, tendo em vista que as empresas estavam sob o seu controle acionário e não havia mecanismos sociais para controlá-las. Como exemplos, podem ser citados os graves problemas ambientais surgidos ao longo das obras nos anos 80 e, também, a falta de mecanismos pelos quais os consumidores pudessem reclamar seus direitos, considerando, inclusive, que o Código de Defesa do Consumidor somente foi promulgado em 1990.

Dessa forma, a constituição das agências potencializa o surgimento de novos atores na arena setorial de decisões técnicas, em especial com maior equilíbrio entre os poderes.<sup>3</sup> O que costuma representar uma série de conflitos burocráticos internos passa a ser externalizado, conduzindo o litígio aos foros apropriados, de preferência nas instâncias quase-judiciais das agências. A criação de agências independentes torna-se particularmente importante em face da tradição política brasileira, que, por ser marcada pela debilidade de projetos nacionais, cria uma instabilidade muito forte às alternâncias de poder, com constantes soluções de continuidade nas políticas de governo. Como a sustentação dos governos freqüentemente envolve alianças *ad hoc*, como uma legislatura não pode obrigar a subsequente a dar continuidade a seus projetos e, da mesma forma, como um governo não pode comprometer outro governo com suas propostas, as políticas públicas, especialmente as setoriais, sempre são vulneráveis e relegadas e, em consequência, têm baixa credibilidade.

No caso brasileiro, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) pela Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Deve-se registrar que a constituição dessa nova forma de organização do Estado não é uma matéria simples ou consensual<sup>4</sup> e permanece causando polêmicas, principalmente nos estados da federação que, inclusive, em linhas gerais, não têm se equipado devidamente para a regulação dos serviços públicos, onde, como

---

3 Majone (1999) destaca duas visões distintas sobre democracia: o modelo “majoritário”, ou “populista”, e o modelo do “Estado regulador”. Na primeira concepção, a democracia é vista como o governo da maioria, sendo necessário que esta possa controlar todo o governo, a fim de assegurar que não houvesse áreas de política que a maioria deixasse de controlar. A segunda forma, representada pelo Estado regulador, seria caracterizada pelo pluralismo, pela difusão de poder e por extensa delegação de tarefas a instituições não majoritárias, como as agências ou comissões independentes.

4 No caso do setor elétrico, a tramitação do projeto de criação da Aneel foi bastante conflituosa, e reparações pelo Legislativo à versão do Executivo evitaram que o projeto aprovado ficasse muito aquém do necessário para o funcionamento de uma agência independente [Abranches (1999)].

observa Pinheiro (1999, p. 172), ocorreu cerca de um terço dos resultados das privatizações (US\$ 23,7 bilhões na venda de 30 empresas). A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal tomou importante decisão que fortalece a independência das agências reguladoras, julgando procedente, em parte, a ação de inconstitucionalidade proposta pelo governo do Rio Grande do Sul quanto a dispositivos de lei estadual pelos quais os atos de investidura e exoneração dos conselheiros deveriam ser submetidos à apreciação do Legislativo. A Suprema Corte entendeu que a demissão poderá se dar por ato do chefe do Executivo, desde que motivada e após processo administrativo ou judicial, no qual estejam garantidos o contraditório e a ampla defesa.<sup>5</sup> Prevê-se que a aceitação dessa nova forma de atuação do Estado será progressiva e dependerá, fundamentalmente, da eficácia da atuação das atuais agências. Num círculo virtuoso, no entanto, tal possibilidade está diretamente relacionada à existência dos pré-requisitos discutidos anteriormente.

Em linhas gerais, esses pré-requisitos estão colocados na constituição da Aneel e da ANP (Tabela 1). De fato, ambas foram estabelecidas como autarquias especiais e existe a previsão de que suas receitas sejam compostas, basicamente, por recursos próprios advindos de suas atividades de fiscalização, o que lhes garante autonomia decisória e gerencial.

**Tabela 1**  
**Principais Características da Aneel e da ANP**

<i>Itens</i>	<i>Aneel</i>	<i>ANP</i>
Autonomia decisória, financeira e gerencial	Autarquia especial; Delegação normativa atinente a questões técnicas setoriais por meio de resoluções e portarias; Poder de arbitragem; Orçamento próprio.	Autarquia especial; Delegação normativa atinente a questões técnicas setoriais por meio de resoluções e portarias; Poder de arbitragem; Orçamento próprio.
Estabilidade	Mandato fixo; Critérios rígidos de exoneração de diretores.	Mandato fixo.
Transparência	Mandato não coincidente; Audiências públicas; Atos de investidura no cargo submetidos ao Legislativo; Critérios rígidos de exoneração de diretores; Ouvidor; Contrato de gestão.	Mandato não coincidente; Audiências públicas; Atos de investidura no cargo submetidos ao Legislativo; Gravação eletrônica e divulgação de sessões deliberativas.
Especialização	Quadro técnico especializado.	Quadro técnico especializado.
Cooperação institucional para defesa da concorrência e dos consumidores	Agências estaduais; SDE. <sup>b</sup>	Agências estaduais; <sup>a</sup> Cade. <sup>c</sup>

Fonte: Adaptada de Pires (1999) e Pires e Piccinini (1999).

<sup>a</sup>No que se refere à distribuição de gás canalizado.

<sup>b</sup>Secretaria de Direito Econômico (SDE), vinculada ao Ministério da Justiça.

<sup>c</sup>Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), vinculado ao Ministério da Justiça.

5 O objetivo do governo do Rio Grande do Sul era poder destituir os conselheiros nomeados pelo governo anterior [Gazeta Mercantil (19-11-99)].



---

No entanto, existem diferenças importantes entre elas, que podem ocasionar impactos consideráveis sobre a eficácia e a autonomia de suas atuações. Influindo negativamente na estabilidade e na transparência da ação regulatória, no caso da lei de criação da ANP, houve o veto presidencial à cláusula que estipulava critérios rígidos de exoneração, fazendo com que a estabilidade da agência ficasse vulnerável a decisões do Poder Executivo e facilitando a captura do órgão. Também no caso da ANP inexistia a figura do ouvidor, muito embora esteja prevista a gravação eletrônica das sessões deliberativas da diretoria da agência.

Outro aspecto relevante é que, tanto no caso da ANP quanto da Aneel, não foram criados conselhos consultivos com representantes dos diversos grupos de interesse envolvidos nas decisões regulatórias, o que reduz a transparência e a eficácia no *check and balances* da atividade das agências. Da mesma forma, a legislação que as criou prevê a hipótese de recondução ao cargo do diretor, tornando a diretoria da agência mais sensível aos riscos de captura em virtude das interações repetidas de negociações e arbitragem com as partes envolvidas na atividade regulatória.<sup>6</sup>

Por fim, em ambos os casos foram estabelecidos objetivos claros para a missão regulatória, sendo que, com relação à Aneel, existe, ainda, um contrato de gestão que estipula metas regulatórias e que devem ser perseguidas pelos conselheiros. Dois outros aspectos merecem destaque: o primeiro é que tanto a Aneel quanto a ANP recebem delegação do poder concedente para realizar licitações de áreas de concessão; o segundo é que, na Lei 9.478/97, que define a missão da ANP, está estabelecido que ela deve seguir as determinações do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), ainda não implementado na prática.<sup>7</sup>

No entanto, existem desafios que precisam ser superados para que a missão regulatória da agência venha a ser desempenhada com eficácia, em especial aqueles oriundos da falta de tradição regulatória e de pessoal especializado que não esteja alocado nas antigas empresas estatais ou órgãos de governo.<sup>8</sup> Outro empecilho reside nas dificuldades existentes para que haja uma efetiva autoridade das decisões da Aneel na solução de eventuais conflitos. Apesar de a Lei 8.987/95 (Lei de Concessões) prever a adoção da arbitragem por parte da agência, a matéria não é consensual, tendo em vista que a Lei 9.307/96 (Lei de

---

6 Para mais detalhes sobre as agências reguladoras brasileiras, ver Pires e Piccinini (1999).

7 Esse aspecto foi realçado por Leite (1999, p. 418).

8 Nas fases iniciais das reformas dos setores de infra-estrutura, existe uma relação ambígua entre especialização dos dirigentes e captura. A especialização traz credibilidade e reputação ao regulador, contribuindo também para reduzir as assimetrias de informação. No entanto, num contexto de transição, a maior parte dos quadros de pessoal se localiza nas empresas ou órgãos setoriais, o que pode contribuir para a captura ou reprodução de culturas voltadas para aspectos mais de engenharia (regulação técnica) do que de economia (regulação econômica). Esse aspecto é destacado por Pinheiro (1999).

---

Arbitragem) aplica-se aos contratos de natureza comercial, não abrangendo os de natureza administrativa. Os entendimentos sobre o assunto são divergentes, e possíveis arbitragens efetuadas pela agência poderão ser levadas à apreciação do Poder Judiciário.<sup>9</sup> Essa possibilidade, em razão da inerente morosidade das demandas judiciais, faz com que, na prática, muitas das decisões da agência não produzam os efeitos imediatos esperados. Por fim, seria desejável o aperfeiçoamento legal no sentido de que a eventual destituição ou o afastamento dos diretores, por ato unilateral do chefe do Executivo, também fossem submetidos à apreciação do Legislativo, visando criar uma salvaguarda adicional contra o uso político dos cargos da agência.

Além disso, houve um descompasso entre a implantação das reformas – detalhada mais adiante – e a criação das agências, o que contribuiu, no caso específico da Aneel, para o enfraquecimento, mesmo que temporário, de sua legitimidade na condução da atividade regulatória, pois sua criação foi precedida do início do processo de privatização do setor elétrico, o que trouxe uma série de implicações para o novo modelo, como será tratado na próxima seção.

### **3. O Novo Modelo e os Instrumentos Regulatórios**<sup>10</sup>

#### **3.1. Promoção da Entrada**

A configuração institucional e o marco regulatório adotados nos setores elétrico e de petróleo diferem bastante entre si, tanto no que se refere ao ritmo de implementação quanto aos objetivos das reformas. A perda progressiva da capacidade de investimento em infra-estrutura do Estado brasileiro, com o conseqüente comprometimento da qualidade e da expansão e modernização dos serviços públicos, incentivou a aprovação da Lei de Concessões, marco legal disciplinador das condições de entrada, saída e operação da iniciativa privada nos setores de infra-estrutura.

No caso do setor de energia elétrica, a orientação predominante era de que as variáveis determinantes para o seu funcionamento independiam de qualquer variável exógena, estando, portanto, estabelecidas as condições para um processo de *privatização integral* e de introdução de competição, nos moldes internacionais. Segundo a concepção prevalecente, residiam no setor

---

9 Para um melhor aprofundamento dessa questão, ver Souto (1999). Ver também Pinheiro (1999), que sugere a equiparação de decisões colegiadas das agências reguladoras a decisões de juízes de primeira instância, de forma que os recursos ao Judiciário se façam diretamente aos tribunais de segunda instância.

10 Esta seção beneficiou-se do artigo de Pires e Piccinini (1999), no qual pode ser obtido um panorama geral da regulação dos demais setores de infra-estrutura no Brasil.

---

elétrico as maiores possibilidades de obtenção de recursos para a redução da dívida pública e de competição nos segmentos de geração e comercialização, *vis-à-vis* a diversidade de agentes existentes.

Embora não explicitado, no setor de petróleo a concepção federal foi de que se tratava de importante *commodity*, cujas variáveis de definição de preços e quantidades fugiam ao domínio nacional. Outro fator importante deve-se ao fato de que o setor era verticalizado nos segmentos de prospecção, exploração e transporte, em razão do monopólio estatal da Petrobras. Por essa razão foi adotada uma estratégia de transição longa para um modelo mais competitivo, de *privatização pelas margens*, ou seja, com a entrada da iniciativa privada ocorrendo a partir de parcerias com a Petrobras e com a disputa de novas áreas não exploradas.<sup>11</sup> Adicionalmente, em virtude, ainda, do entendimento do caráter estratégico do setor de petróleo, o governo entendeu que a constituição de uma agência reguladora seria importante para garantir o adequado fornecimento desse insumo.

Consonante com o princípio de consolidar um marco institucional que viabilizasse a privatização e a entrada da iniciativa privada no setor de energia elétrica, a Aneel procurou estabelecer uma série de condições que estimulassem a entrada nos segmentos de geração e comercialização<sup>12</sup> e, ao mesmo tempo, regulassem o livre acesso às linhas de transporte de energia elétrica, enquanto os segmentos que permaneceriam como monopólio natural (caso da transmissão, distribuição e comercialização de energia para o consumidor cativo) passariam a adotar mecanismos tarifários que permitissem a apropriação, pelos consumidores, de parte dos ganhos de eficiência obtidos pelas concessionárias.<sup>13</sup>

A aposta da Aneel era de que o rápido aumento da participação do gás natural na matriz energética com a construção de gasodutos interligando os países exportadores vizinhos – casos, por exemplo, da Bolívia e da Argentina – e a alternativa tecnológica de plantas de geração de ciclo combinado alimentadas com gás natural poderiam contribuir para solidificar um segmento de geração competitivo.<sup>14</sup> No que diz respeito à comercialização de

---

11 Rodrigues e Giambiagi (1998) realçam que o governo, com a necessidade de conseguir apoio político para o fim do monopólio da Petrobras e não dividir sua base parlamentar de apoio, foi levado a se comprometer com a continuidade da empresa em mãos estatais.

12 A comercialização é um novo segmento que está sendo criado no setor, composto de corretores e varejistas, que compram energia de distribuidores ou mesmo de geradores para vender a grandes consumidores.

13 Nos segmentos de transmissão e distribuição, a entrada ocorre via licitação da outorga de concessão.

14 O marco legal de incentivo à entrada no segmento de geração foi constituído pela Lei 9.074/95 – posteriormente modificada pelas Leis 9.427/96 e 9.648/98 –, que estabeleceu as condições para outorga de concessão ou autorização para o produtor independente. No que diz respeito à geração de hidreletricidade, é objeto de autorização o aproveitamento de potência superior a mil kW e igual ou inferior a 30 mil kW. Potências superiores a 30 mil kW serão objeto de licitação para obtenção de concessão de uso de bem público. A geração de termoeletricidade, por sua vez, é objeto de concessão (mediante licitação) ou de autorização.

energia elétrica, foram estabelecidos requerimentos mínimos para que os agentes pudessem negociar livremente suas necessidades de energia. Assim, geradores com capacidade igual ou superior a 50 MW, todos os varejistas (distribuidores e comercializadores de energia) com carga igual ou superior a 100 GWh e todos os grandes consumidores com demanda acima de 10 MWh poderiam comercializar energia no recém-criado Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE).<sup>15</sup>

No setor de petróleo e gás natural, foram criados diversos instrumentos para regular a entrada de novos agentes a partir da flexibilização do monopólio da Petrobras nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, refino de petróleo, importação e exportação de petróleo, derivados e gás natural, inclusive por meio de dutos.

Nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a entrada passou a ser objeto de concessão, precedida de licitação pelo critério de maior valor ofertado pela outorga. Já foi realizado o primeiro *round* de licitações, que representou a entrada de diversos agentes de atuação global no segmento *upstream* da indústria. A primeira rodada de licitações de áreas para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (ver Tabela 2), realizada em junho de 1999, rendeu US\$ 189 milhões e contou com a participação vitoriosa, além da Petrobras, de 10 grupos estrangeiros de cinco países (Reino Unido, Holanda, Estados Unidos, Itália e Argentina).

**Tabela 2**  
**Resultado da Primeira Rodada de Licitações das Áreas**  
**para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo**  
**e Gás – Junho de 1999**

<i>Empresa</i>	<i>País</i>	<i>Número Total de Blocos Concedidos</i>	<i>Bônus de Assinatura (US\$ Mil)</i>
Petrobras	Brasil	5	8.282
Agip	Itália	4	101.660
YPF	Argentina	4	19.615
Texaco	Estados Unidos	3	26.188
Esso	Estados Unidos	2	13.242
Shell	Holanda	1	1.537
Bristish Petroleum	Reino Unido	1	2.306
British Borneo	Reino Unido	1	961
Amerada Hess	Estados Unidos	1	4.812
Kerr McGee	Estados Unidos	1	3.208
Unocal	Estados Unidos	1	7.569
<b>Total</b>			<b>189.377</b>

Fonte: ANP.

15 A função do MAE, criado pela Lei 9.648/98 e regulamentado pelo Decreto 2.655/98, é a de intermediar todas as transações de compra e venda de energia elétrica de cada um dos sistemas elétricos interligados.

---

No caso das atividades de refino de petróleo, importação e exportação de petróleo, derivados e gás natural, a entrada ocorre através de autorização por parte do regulador, com a expectativa de que isso contribua para o aumento da competição nessas atividades. Por fim, na atividade de comercialização de derivados de petróleo e GLP, a entrada já era desregulamentada, enquanto a regulamentação da entrada na atividade de distribuição do gás natural é de competência *estadual* e ocorre através da outorga de concessão.

### 3.2. Regulação da Concorrência

Os instrumentos utilizados pela Aneel e pela ANP para promover a competição e coibir ações que configurem práticas de abuso de poder de mercado são bastante distintos, tendo em vista que no setor elétrico a aposta é em um funcionamento competitivo, enquanto no setor de petróleo a competição ocorreria na margem da atuação da Petrobras, pressupondo-se, portanto, um mercado bastante assimétrico. Entretanto, não foram criados mecanismos efetivos para a articulação e a coordenação dos esforços de regulação dos setores de energia elétrica e de petróleo, seja no que se refere à política de preços ou mesmo à regulação do acesso às linhas de transporte de energia e gás canalizado. Esse aspecto assume ainda maior relevância pela necessidade de ampliação da participação do gás natural na matriz energética e nos insumos de geração de energia elétrica.

No setor elétrico, a regulação da concorrência tem o objetivo de promover, de forma concomitante, o estímulo à competição nos segmentos de geração e comercialização, a coibição dos atos de concentração de mercado e, por fim, o respeito às especificidades do sistema hídrico brasileiro. Essa particularidade do setor não é nada trivial e, conforme será observado mais adiante, não está equacionado de que forma irá ocorrer a harmonização pretendida do aparentemente irreconciliável binômio “competição + coordenação”.

Por um lado, objetivando compatibilizar a liberalização do mercado com o despacho ótimo do sistema interligado, a nova legislação do setor elétrico criou formas de regulação técnica da concorrência. Dessa maneira, a livre negociação da energia no mercado atacadista de energia elétrica estará *subordinada* ao planejamento operacional, à programação e ao despacho por parte do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), que tem ainda a responsabilidade de administração de todos os ativos de transmissão pertencentes às empresas geradoras e de distribuição.<sup>16</sup>

---

16 O ONS, pessoa jurídica de direito privado composta por representantes dos diversos agentes do setor, dos grandes consumidores e do poder concedente, sob a forma de associação civil, começou a funcionar em 01-03-99, e a partir de então passou a absorver, progressivamente, as atribuições até então de responsabilidade do Grupo Coordenador de Operação Interligada (GCOI), coordenado pela estatal Eletrobrás.

---

Por outro lado, a legislação setorial pretende promover a competição instituindo a desverticalização dos segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização. Com a Lei 9.648/98, passa a haver a necessidade de empresas estabelecerem subsidiárias ou processos de separação contábil entre esses ramos de atividade.<sup>17</sup> Além disso, a regulamentação estipula a obrigatoriedade de livre acesso à rede de transmissão de qualquer agente do sistema elétrico brasileiro, além dos grandes consumidores industriais, ensejando novas formas de comercialização de energia no MAE.<sup>18</sup>

Para coibir os atos de concentração do mercado, a nova legislação do setor elétrico, através da Resolução 94/98 da Aneel, estipulou uma série de limites à composição acionária, à propriedade cruzada e à política de compra de energia entre os agentes.<sup>19</sup>

Além da complexidade de se compatibilizar o estímulo à entrada da iniciativa privada com a regulação técnica, o funcionamento adequado do novo modelo regulatório no setor elétrico, sob o ponto de vista da concorrência, depende da conclusão do processo de cisão e posterior privatização das empresas federais, conforme determinação da Lei 9.648/98.<sup>20</sup> No entanto, considerando os grupos de interesse envolvidos, o governo vem encontrando sérias dificuldades políticas para a consecução desse processo, tais como o equacionamento dos passivos trabalhistas e da cisão dos ativos nucleares no caso de Furnas, a definição sobre a regulação das águas no caso da Chesf e a forma de viabilização econômico-financeira dos sistemas isolados no caso da Eletronorte.

No setor de petróleo e gás natural, com exceção das restrições para que a Petrobras constitua subsidiárias específicas para cada uma das atividades que venha a realizar no setor, a regulação da concorrência ainda não adotou normas específicas, existindo apenas a orientação geral, já citada anteriormente, de

---

17 A desverticalização de empresas integradas foi adotada com o objetivo de viabilizar cobranças não discriminatórias da rede de distribuição, permitir a visualização de custos específicos pelos consumidores e facilitar a ampliação do mercado não cativo. Todas as distribuidoras são obrigadas a permitir a passagem de blocos de energia transacionados pelos agentes do MAE, cobrando os devidos encargos pela utilização de suas linhas (rede básica com tensão maior ou igual a 69 kV).

18 A comercialização dos blocos de energia do MAE poderá ser de curto prazo (*spot*) ou de longo prazo e ocorrerá através da negociação de contratos financeiros, denominados Contratos do Mercado Atacadista de Energia Elétrica.

19 Segundo essa resolução, é vedado aos agentes do mercado: a) deter mais do que 20% da capacidade instalada nacional ou 25% e 35%, respectivamente, da capacidade existente nos sistemas interligados Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste; b) deter mais do que 20% do mercado nacional de distribuição ou 25% e 35%, respectivamente, do mercado de distribuição dos sistemas interligados Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste; e c) possuir participação cruzada na geração e distribuição que resulte em percentual superior a 30%, considerando-se o somatório aritmético da participação nos dois mercados. Além disso, uma empresa de distribuição só poderá adquirir energia produzida por ela mesma até o limite de 30% da sua demanda.

20 A idéia original é reduzir o poder de mercado das atuais geradoras, originando, a princípio, as seguintes empresas: três a partir de Furnas (duas geradoras e uma transmissora), quatro a partir da Chesf (três geradoras e uma transmissora) e, por fim, seis a partir da Eletronorte (duas geradoras isoladas, uma geradora que fornece para o sistema interligado – hidrelétrica de Tucuruí –, uma transmissora do sistema interligado e duas empresas integradas que atendem a sistemas isolados).

---

que a ANP deve comunicar ao Cade qualquer fato que configure infração da ordem econômica. A entrada de novos agentes em todos os segmentos das indústrias do setor, a partir da flexibilização do monopólio da Petrobras, requer a rápida adoção de regras que disciplinem a propriedade cruzada e o livre acesso aos segmentos de transporte, em especial no caso do gás natural. Nesse caso, a presença de um mesmo grupo acionário nos segmentos de exploração, transporte e distribuição do gás natural pode resultar em concentração nesse mercado, com o conseqüente risco de abuso de poder dominante e a imposição de práticas discriminatórias contra os demais agentes.<sup>21</sup> Deve ser registrada, ainda, a importância da articulação da ANP com os órgãos reguladores estaduais no que diz respeito à ação preventiva de concentração do mercado. Essas medidas podem ser tomadas para disciplinar a aquisição de ativos de distribuidoras de gás natural que estão em descentralizados processos estaduais de privatização.

### 3.3. Definição das Tarifas

A definição das tarifas nos segmentos *downstream* dos setores de energia elétrica e de gás natural é um dos aspectos mais delicados do processo de reestruturação e privatização do setor energético brasileiro. É nesse aspecto que mais se acentua a fragilidade de modelos regulatórios nos quais não se seguiu a seqüência ótima de reformas representada por “reforma regulatória → fortalecimento das novas agências regulatórias → privatização”.<sup>22</sup> No setor elétrico, como já citado, o início da privatização ocorreu antes mesmo da criação da Aneel, e os três primeiros contratos de concessão foram assinados pelo antigo Dnaee, órgão subordinado ao Ministério das Minas e Energia.<sup>23</sup>

As tarifas nos segmentos que permanecerão como monopólio legal – distribuição e transmissão – estão sendo reguladas, respectivamente, pelos critérios *price cap* e *revenue cap*.<sup>24</sup> Em relação às tarifas de transmissão, os novos investimentos em linhas de transmissão serão remunerados com base em preços

---

21 Embora a participação da iniciativa privada seja recente no setor de gás natural, podem ocorrer movimentos de integração vertical e de concentração de mercado. Por exemplo, a British Gas e a Shell, co-proprietárias do gasoduto Bolívia-Brasil, são acionistas da Comgás, maior distribuidora de gás natural do país. Da mesma forma, outros acionistas do gasoduto – a Enron e a Petrobras – já dispõem de participação acionária em diversas distribuidoras de gás natural nos estados do Nordeste.

22 Essa seqüência ótima, sugerida em Pinheiro (1999, p. 171), de fato não é observada em nenhuma reestruturação de setores de infra-estrutura na América Latina, onde o último elo superou os dois primeiros por questões de natureza fiscal.

23 A Escelsa, privatizada apenas quatro meses após a aprovação da Lei de Concessões, trata-se do único contrato que não prevê o regime *price cap*.

24 O regime *price cap*, adotado internacionalmente, consiste no estabelecimento, pelo regulador, de um preço-teto para os preços médios ou de cada produto da firma, corrigido de acordo com a evolução do índice de preços ao consumidor e subtraído de um percentual equivalente a um fator de produtividade, para um período prefixado de anos. No *revenue cap* a receita permitida inicial será reajustada pela variação inflacionária menos um fator de eficiência para estimular ganhos de produtividade.

---

de referência para os encargos de uso da rede básica – ou seja, linhas com tensão igual ou superior a 230 kV – e os custos de conexão, considerando as características das zonas geoeletricas em que se conectarem os geradores e os consumidores.<sup>25</sup> A definição das tarifas do segmento de transporte envolveu grande disputa setorial, especialmente no que se refere à definição da “rede básica”, sujeita à administração do ONS. A razão disso é que a classificação dos ativos traria reflexos para a partição de receitas entre transmissores e distribuidores.

No caso da distribuição de energia para os consumidores cativos, os valores das tarifas iniciais vêm sendo definidos nos novos contratos de concessão. A necessidade de dar início ao processo de privatização frente a um contexto de inércia provocado por forte oposição à transferência dos ativos de energia elétrica, por um lado, e a premência de gerar recursos para o abatimento da dívida pública, por outro, levaram o governo federal a adotar essa trajetória. Para conseguir atrair a iniciativa privada nesse contexto de indefinição regulatória, criou-se um “círculo vicioso”: o estímulo à entrada somente ocorreria caso os contratos reduzissem ao máximo possível os riscos regulatórios do investidor, que, por sua vez, fazia com que o *check and balances* entre as diferentes partes envolvidas fosse desfavorável ao consumidor.<sup>26</sup>

Por sua vez, no setor de petróleo e gás natural, a Lei 9.478/97 estabeleceu um prazo limite de três anos (até agosto de 2000) para a liberação dos preços de todos os derivados básicos de petróleo e gás natural praticados pelas refinarias e pelas unidades de processamento. Numa clara retirada de autonomia da ANP, durante esse período de transição, os Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia continuam determinando, em conjunto, os reajustes e revisões dos preços desses produtos. A política tarifária é um dos nós górdios da reforma do setor de petróleo no Brasil, e a estrutura de preço dos combustíveis foi utilizada, historicamente, como uma *umbrella* para o atendimento dos mais variados interesses de grupos sociais e de órgãos de governo.<sup>27</sup> Pode-se dizer que o fato de serem tantos os interesses em jogo faz com que a privatização da Petrobras seja improvável de ocorrer no médio prazo.

No caso do gás canalizado, em linhas gerais, os preços são fixados pelos governos estaduais, que, conforme mencionado

---

25 Por um lado, essa medida pretende dar maior transparência às tarifas de transporte da energia ao evitar cobranças discriminatórias, isto é, a aplicação de tarifas diferenciadas entre os diversos agentes para o transporte na mesma rede. Procura-se, com isso, que o funcionamento do *grid* seja neutro no que diz respeito às práticas anticompetitivas dos proprietários das redes. Por outro lado, espera-se que as receitas permitidas para os operadores do segmento de transmissão sejam suficientes para remunerar os investimentos.

26 Exemplos nesse sentido são o fato de os contratos da Light e da Cerj preverem, respectivamente, oito e sete anos para a primeira revisão tarifária e todos os contratos de concessão assinados das 16 distribuidoras privatizadas (62% do mercado nacional) estipularem o fator zero de redução tarifária.

27 Para uma análise da política tarifária no setor de combustíveis e petróleo no Brasil, ver Dutra e Cecchi (1999).



---

anteriormente, detêm o controle acionário da maioria das concessionárias, muitas vezes em parceria com a iniciativa privada. Isso, entretanto, pode levar à determinação política dos preços, além de existir o risco de eventual captura por parte dos interesses dos sócios privados. Registre-se ainda que, no recente processo de privatização de três empresas – CEG (Rio de Janeiro), Riogás (Rio de Janeiro) e Comgás (São Paulo) –, foram estabelecidos preços-teto para serem adotados pelas concessionárias.

### **3.4. Monitoramento dos Contratos de Concessão**

No setor elétrico, os contratos de concessão não são padronizados, embora existam procedimentos gerais estabelecidos pelos diversos governos estaduais, em consonância com a Aneel. Esses contratos também prevêem multas e penalidades para o caso de não cumprimento dos níveis de qualidade de atendimento. A esse respeito, mais uma vez a Aneel sofreu as consequências da sua dificuldade de afirmação no novo modelo institucional. Em adição ao mau estado de conservação das linhas de distribuição, em razão da ausência de investimentos na gestão estatal, e estimuladas pela perspectiva de lucros extraordinários com o regime tarifário que as incentivava a obter ganhos de eficiência produtiva, as concessionárias promoveram políticas indiscriminadas de terceirização e redução de quadros técnicos, ocasionando *black-outs* e perdas de qualidade técnica e administrativa [Abranches (1999)]. A reação da agência foi dúbia e, inicialmente, sua posição foi mais no sentido de defender o processo de privatização (atividade de governo) do que o consumidor difuso (atividade de agência). Posteriormente, numa tentativa de legitimação social, a Aneel fortaleceu os canais com os órgãos de defesa dos consumidores e vem procurando desenvolver mecanismos mais sistemáticos de controle da qualidade dos serviços.

No setor de petróleo e gás natural, no segmento *upstream* da indústria, a ênfase é nos planos de investimento e de operação das empresas. Os contratos de concessão para exploração e produção de petróleo devem estabelecer os prazos para a exploração e os planos e projetos para o desenvolvimento da produção. As concessionárias obrigam-se a dar transparência a suas atividades e a adotar padrões técnicos de racionalização da produção e de controle de declínio das reservas. No que se refere às atividades de refino de petróleo e de processamento de gás natural, a ANP estabelece, por ocasião das autorizações, requisitos técnicos de modernização e ampliação da capacidade, com vistas ao aumento da produção e à conseqüente redução dos subsídios a elas concedidos atualmente. Nesses casos, a adoção do mecanismo complementar *yardstick competition* poderia oferecer importantes contribuições para reduzir a assimetria de informações pró-firmas, em especial potencializando a eficácia da ação regulatória no estímulo à modernização das plantas indus-

triais. No segmento *downstream* da indústria, no caso dos derivados do petróleo, a ênfase é no controle de qualidade dos combustíveis. No caso da distribuição de gás natural, os contratos de concessão celebrados pelos estados que privatizaram suas empresas (Rio de Janeiro e São Paulo) estabelecem metas de universalização dos serviços, padrões de qualidade para os serviços prestados e a possibilidade de aplicação de multas e penalidades no caso de não cumprimento, pelas concessionárias, das obrigações previstas nos contratos.

## 4. Perspectivas

As reformas dos setores elétrico e de petróleo e gás natural enfrentam desafios de ordem diferenciada para atingir os seus objetivos. No caso do setor elétrico, a dificuldade estrutural do modelo é a conciliação da competição com a coordenação. Em razão da indefinição sobre as regras de tarifação de transmissão, da subordinação ao planejamento da operação do ONS e, principalmente, das incertezas em relação à evolução dos custos de geração, a iniciativa privada se afastou e inibiu sua entrada, não concretizando planos de investimentos em novas unidades de geração.

Diante da sinalização do Plano Decenal de Expansão 1999/2008, do Grupo de Coordenação e Planejamento Setorial (GCPS), sobre o risco de déficit de fornecimento superior ao limite considerado compatível com o sistema elétrico brasileiro (de 5%) entre 1999 e 2001 (Tabela 3), o Ministério das Minas e Energia, a Aneel e o BNDES adotaram um conjunto de medidas emergenciais para induzir e viabilizar o aumento da oferta de eletricidade no curto prazo.

**Tabela 3**  
**Riscos de Déficit de Energia no Sistema Elétrico Brasileiro**  
**– 1999/2008**

Ano	Sul	Sudeste/ Centro-Oeste	Norte	Nordeste
1999	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	1,4	2,4
2000	<b>9,9</b>	<b>9,8</b>	4,7	<b>5,1</b>
2001	4,0	<b>6,4</b>	4,0	4,7
2002	2,1	3,0	3,0	2,9
2003	0,9	1,5	2,0	2,0
2004	1,1	1,6	2,1	2,0
2005	1,2	1,8	2,3	2,6
2006	0,7	1,5	2,1	3,2
2007	0,8	1,1	2,1	2,9
2008	0,9	1,6	2,6	4,1

Fonte: Plano Decenal de Expansão 1999/2008 – GCPS, apud BNDES (1999).

Obs.: Os números em negrito ressaltam os anos em que o risco de déficit é maior que 5%.

---

Dentre outras medidas relevantes, a Aneel espera mitigar os riscos de déficit de energia e os efeitos negativos dos aspectos discutidos anteriormente sobre as expectativas dos novos investidores através da divulgação de valores normativos para a geração elétrica, que servirão como parâmetro para as transações da “energia nova” no MAE, permitindo, dentre outras coisas, que os investidores em geração tenham maior previsibilidade de suas receitas<sup>28</sup> [MME (1999)].

Por sua vez, com o objetivo de contribuir para a superação do período crítico de suprimento de energia entre 1999 e 2001, o BNDES criou o Programa de Apoio Financeiro a Investimentos Prioritários no Setor Elétrico, aplicáveis para obras de geração identificadas como prioritárias pelo Ministério das Minas e Energia.<sup>29</sup>

Complementarmente, o Ministério das Minas e Energia autorizou a Eletrobrás a atuar como comercializadora de energia, celebrando contratos de compra antecipada de energia com os investidores em geração térmica – denominados contratos *Power Purchase Agreement* (PPA) –, de forma a reduzir as incertezas existentes quanto ao retorno dos novos projetos privados em termelétricas a óleo ou gás natural, o que terá o efeito, inclusive, de facilitar a obtenção de financiamentos para a construção desses projetos. Além disso, promoveu-se uma redução do preço médio do gás natural destinado à geração termelétrica para US\$ 2,26/MMBTU, com o intuito de compatibilizar o preço desse insumo com os valores normativos estabelecidos pela Aneel.

O conjunto dessas medidas demonstra uma modificação de rumo na trajetória adotada no setor elétrico. Na situação anterior, o governo apostava na privatização integral, acompanhada da abertura gradual da competição (a partir de 2003, 25% do total dos contratos iniciais e 100% de toda nova geração seriam livremente comercializados no MAE). Sem interromper sua estratégia de privatização – apesar dos fortes problemas de implementação –, o governo adota um recuo na sua estratégia de liberalização do mercado.

Deve-se ressaltar que uma das apostas era em relação ao fim do planejamento centralizado, que passaria a ter um caráter meramente indicativo, mas o governo assume uma estratégia de “intervenção forte”, no curto prazo, esperando que, com esse conjunto de medidas, seja superado o período crítico de oferta do setor elétrico (até 2001). Em decorrência disso, no curto prazo a

---

28 Dentre as medidas adicionais que estão sendo estudadas pela Aneel, destaca-se a alteração de itens da Resolução 233/99, de forma a introduzir tanto a flexibilização dos percentuais de ponderação do valor normativo para a geração termelétrica a gás natural – objetivando absorver as variações cambiais e do preço do combustível – quanto o repasse automático da variação de custos de geração para as tarifas de suprimento [MME (1999)].

29 As obras prioritárias compreendem 23 usinas termelétricas, que deverão crescer cerca de 7,5 GW na capacidade instalada até 2003. Para um detalhamento das obras prioritárias e das condições financeiras do Programa de Apoio, ver BNDES (1999).

---

competição será bastante marginal no mercado *spot*, visto que, com as soluções adotadas, os contratos já estarão com os preços estabelecidos. Os grandes consumidores, inevitavelmente, irão pressionar por melhores condições de suprimento, muito embora a tendência seja para a negociação de contratos bilaterais de longo prazo para atenuar riscos provocados por volatilidade de preços. A grande surpresa foi a crise da Rússia, seus impactos nas expectativas dos agentes econômicos e os posteriores reflexos no câmbio, impactando negativamente as importações de gás natural e a possibilidade de novos investimentos de geração utilizando esses insumos.

No setor de petróleo, o objetivo é atrair a iniciativa privada, em especial para as atividades de exploração e produção, tendo em vista a elevada atratividade da carteira dos projetos nessas áreas não exploradas pela Petrobras, em razão das restrições de expansão dos seus investimentos. O grande problema desse setor é a definição acerca da estrutura de preços, seus impactos sobre o conjunto da cadeia produtiva e suas repercussões sobre o próprio setor elétrico, no qual a Petrobras deve atuar enquanto autoprodutora com a construção de cerca de 400 MW de plantas termelétricas com base no gás natural.

## **5. Considerações Finais**

As reformas do setor energético no Brasil introduziram as agências independentes (Aneel e ANP), que representam uma inovação importante do ponto de vista da organização do Estado. Para um país com a tradição política do Brasil, ambas podem contribuir para a superação das dificuldades de implementação de diretrizes, trazendo, ainda, ganhos para a cidadania através da maior transparência na condução da missão regulatória.

No entanto, existe uma série de dificuldades e desafios para que a Aneel e a ANP se constituam, efetivamente, em órgãos independentes, tendo em vista o *timing* de criação das mesmas em relação ao início do processo de reformas e/ou privatização. No caso específico do setor elétrico, a aposta do governo foi num processo de privatização integral associado com a introdução gradual da concorrência. Como a ausência de regras adequadas para o incentivo à entrada da iniciativa privada fez com que os investimentos esperados não se realizassem na rapidez necessária, o governo foi obrigado a adotar uma série de mecanismos para afastar os riscos de déficit do sistema. Apesar do aparato regulatório para a defesa da concorrência estar bem definido, a ênfase na regulação técnica e a necessidade de atrair investidores colocam dois grandes desafios para a consolidação da Aneel: o primeiro é sinalizar para um ambiente de maior competição – inclusive para os pequenos consumidores – e o segundo é permitir

---

que os consumidores cativos possam se beneficiar dos ganhos de eficiência produtiva obtidos pelas empresas.

Do ponto de vista da ANP, sua atuação está sujeita, também, a grandes desafios. Em primeiro lugar, como a ênfase das reformas no setor de petróleo não foi a privatização nem tampouco a introdução de ampla competição, não foi dada a atenção necessária aos mecanismos de defesa da concorrência. Em que pese o sucesso na atração de capitais privados para os investimentos no *upstream* e no próprio fortalecimento da Petrobras para a realização de parcerias no mercado nacional e internacional, a interface do setor de petróleo e gás natural com o setor de energia elétrica impõe uma rápida definição acerca de controles de concentração de mercado e regulação do livre acesso aos dutos e gasodutos, sob pena de cristalizar posições e criar irreversibilidades de difícil superação, tendo em vista, inclusive, o porte dos novos agentes na indústria. Em segundo lugar, é imprescindível que a ANP obtenha autonomia para a definição da política tarifária e que o seu regulamento seja aperfeiçoado, em especial o pré-requisito da estabilidade.

Em suma, a consolidação da modernização do Estado brasileiro, em especial o fortalecimento do seu papel regulador, está diretamente relacionada ao sucesso das reformas setoriais em curso. A capacidade de as agências exercerem com eficácia sua missão regulatória é crucial para a legitimidade das mesmas e para a identificação da sociedade com a necessidade de uma construção deliberada de um ambiente competitivo nos setores de infra-estrutura, sem que haja perda dos benefícios da coordenação. Essa opção significa, por um lado, não ter ilusões com benefícios automáticos da competição e, por outro, não incorrer em paralisia em razão dos riscos de perdas de coordenação dos sistemas.

É fundamental que sejam fortalecidos os canais de representação dos consumidores, tanto na fiscalização e cobrança de seus direitos diante dos prestadores de serviços quanto no acompanhamento e controle social sobre as agências reguladoras, para assegurar, assim, o fiel cumprimento da missão regulatória. Somente uma sociedade devidamente esclarecida e atuante na prática dos seus direitos de cidadania estará em condições de impulsionar a ação regulatória em prol de serviços geradores de externalidades positivas para o desenvolvimento econômico.

## **Referências Bibliográficas**

- ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação: uma avaliação do programa de privatização no Brasil. In: VELLOSO, J. (org.). *A crise mundial e a nova agenda de*

- 
- crescimento*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.
- BNDES. *Informe Infra-Estrutura 37*. Rio de Janeiro: BNDES/AI/Geset 1, ago. 1999.
- DUTRA, L., CECCHI, J. *Petróleo, preços e tributos: experiência internacional e política energética nacional*. Editora Suma Econômica, 1999.
- GAZETA MERCANTIL. STF garante independência da agência reguladora, p. A-6, 19-21 nov. 1999.
- LEITE, A. D. O Brasil face à crise e a evolução para uma nova agenda. In: VELLOSO, J. (org.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modelo de governança. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, jan.-mar. 1999.
- MANNHEIMER, S. Agências estaduais reguladoras de serviços públicos. *Revista Forense*, v. 343, p. 221-236, set. 1998.
- MME (MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA). Ações que estão sendo desenvolvidas no âmbito do MME com o objetivo de induzir e viabilizar o aumento da oferta de energia elétrica, em especial termelétricas, no curto prazo ([www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br), 1999).
- MOREIRA NETO, D. F. Agência Nacional de Vigilância Sanitária: natureza jurídica, competência normativa e limites de atuação. *Revista de Direito Administrativo*, n. 215, jan.-mar. 1999.
- PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PIRES, J. C. L. *Reestruturação competitiva e regulação nos setores de energia elétrica e telecomunicações*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1999 (Tese de Doutorado).
- PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- RODRIGUES, A., GIAMBIAGI, F. A agenda de médio prazo no Brasil e o futuro da Petrobras. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3, jul.-set. 1998.
- SOUTO, M. J. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

---

**BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

Av. República do Chile, 100  
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (0XX21) 277-7447  
Fax: (0XX21) 240-3862

**FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial**

Av. República do Chile, 100 – 17º andar  
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (0XX21) 277-7447  
Fax: (0XX21) 220-7909

**BNDESPAR – BNDES Participações S.A.**

Av. República do Chile, 100 – 20º andar  
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (0XX21) 277-7447  
Fax: (0XX21) 220-5874

**Escritórios****Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E  
Ed. BNDES – 13º andar  
CEP 70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (0XX61) 322-6251  
Fax: (0XX61) 225-5179

**São Paulo**

Av. Paulista, 460 – 13º andar  
CEP 01310-904 – São Paulo – SP  
Tel.: (0XX11) 251-5055  
Fax: (0XX11) 251-5917

**Recife**

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar  
CEP 51020-350 – Recife – PE  
Tel.: (0XX81) 465-7222  
Fax: (0XX81) 465-7861

**Belém**

Av. Presidente Vargas, 800 – 17º andar  
CEP 66017-000 – Belém – PA  
Tel.: (0XX91) 216-3540  
Fax: (0XX91) 224-5953

**Internet**

<http://www.bndes.gov.br>

---